

University of Groningen

Annotatie bij Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem 13 mei 2005

Brouwer, J.G.

Published in:
AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G. (2006). Annotatie bij Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem 13 mei 2005. *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, [AB 2005/294].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

VOORZIENINGENRECHTER RECHTBANK ARNHEM

13 mei 2005

(Mr. Bijloo)

Nr. AWB 05/1589 VEROR

m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Gw art. 9

Samenvatting: Recht tot betoging; voorschriften en beperkingen; bestuurlijke overmacht.

Het recht tot betoging beoogt de deelnemers aan een betoging in staat te stellen hun gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg kenbaar te maken aan anderen. Aan dit kenbaar maken wordt ernstig afbreuk gedaan als, zoals in dit geval, de betoging slechts mag plaatsvinden op een afgelegen plaats in de vroege ochtenduren, omdat naar verwachting op deze locatie en op dit tijdstip nauwelijks mensen aanwezig zijn die kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers. De omstandigheid dat verzoeker met zijn betoging aandacht van de media kan krijgen, doet hieraan niet af.

De voorzieningenrechter overweegt verder dat een dergelijke vergaande beperking van het recht op betoging in beginsel geen rechtvaardiging kan vinden in de overweging dat mogelijke onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Dit beginsel kan slechts uitzondering leiden indien er een bestuurlijke overmachtsituatie dreigt te ontstaan. Een andersluidende opvatting zou de uitoefening van dit grondrecht te veel ondermijnen. Van een situatie van bestuurlijke overmacht is hier geen sprake. De voorzieningenrechter merkt verder nog op dat op de overheid - in beginsel - de plicht rust om maatregelen te nemen om een vreedzame betoging te beschermen tegen verstoringen door derden.

Uitspraak van de voorzieningenrechter ingevolge art. 8:84 Awb in het geding tussen: verzoeker, te X,

en

de burgemeester van de Gemeente Arnhem, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2005 heeft verweerder, naar aanleiding van de schriftelijke kennisgeving van 11 april 2005 van verzoeker om op 14 mei 2005 een betoging te houden, besloten om voorschriften en beperkingen te stellen ten aanzien van deze betoging.

Tegen dit besluit heeft verzoeker op 10 mei 2005 bezwaar gemaakt.

Bij brief van gelijke datum heeft verzoeker de voorzieningenrechter verzocht het besluit van 9 mei 2005 te schorsen.

Het verzoek is behandeld ter zitting van 12 mei 2005. Verzoeker is aldaar in persoon verschenen. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door mr. J.C.L. Beks, werkzaam bij de gemeente Arnhem. Hij werd bijgestaan door A.J. Henzen, commissaris van politie.

2. Overwegingen

Ingevolge art. 8:81 lid 1 Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaande aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige

voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Allereerst wordt overwogen dat het bezwaarschrift wordt beschouwd te zijn ingediend door verzoeker persoonlijk, omdat niet gebleken is dat het Comité Kusters/Malcoci als rechtspersoon kan worden aangemerkt. Verzoeker is belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb.

Bij brief van 11 april 2005 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 14 mei 2005 in Arnhem een demonstratie te houden met als thema "Tegen de toetreding van Turkije in de EU en tegen de Europese Grondwet!".

Blijkens de gedingstukken heeft de Anti Fascistische Actie (AFA) op 19 april 2005 een kennisgeving ingediend om eveneens op 14 mei 2005 een demonstratie in Arnhem te houden onder het motto "Stop de haat, Stop het fascisme, Stop de Nederlandse Volksunie".

Bij het besluit van 9 mei 2005 heeft verweerder besloten om voorschriften en beperkingen aan de betoging van verzoeker te stellen. Deze voorschriften houden onder meer in dat de betoging mag plaatsvinden op 14 mei 2005 tussen 09.00 en 11.00 uur op de Schaapdijk te Arnhem. Verweerder heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat de politie heeft aangegeven dat de vrees bestaat dat het plaatsvinden van beide betogingen op dezelfde dag aanleiding geeft tot ernstige wanordelijkheden, omdat leden van de AFA de betoging van verzoeker zullen trachten te verhinderen of te verstoren. Deze inschatting is mede gebaseerd op uitlatingen van de AFA hieromtrent. Verweerder heeft verder aangegeven dat geen andere geschikte locatie is gevonden voor het houden van de betoging van verzoeker.

Verzoeker kan zich niet vinden in de voorschriften en beperkingen ten aanzien van het tijdstip en de locatie van de betoging.

De voorzieningenrechter overweegt het volgende.

In art. 9 lid 1 Gw wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge lid 2 van deze bepaling kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge art. 5 lid 1 van de op art. 9 lid 2 Gw gebaseerde Wet openbare manifestaties (WOM) kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging op een openbare plaats. Ingevolge art. 2 WOM kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Vast staat dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie een betoging in de zin van art. 9 lid 1 Gw is.

De hiervoor genoemde bepalingen, in hun onderlinge samenhang bezien, brengen met zich dat tot een beperking van het recht op betoging slechts in dwingende situaties kan worden besloten. Dit geldt niet slechts voor een verbod op een betoging, maar ook voor voorschriften en beperkingen, zoals die in deze zaak aan de orde zijn.

Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter wordt het recht op betoging door de onderhavige voorschriften en beperkingen te zeer ingeperkt. Daarbij overweegt de voorzieningenrechter dat het recht tot betoging beoogt de deelnemers aan een betoging in staat te stellen hun gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg kenbaar te maken aan anderen. Aan dit kenbaar maken wordt ernstig afbreuk gedaan als, zoals in dit geval, de betoging slechts mag plaatsvinden op een afgelegen plaats in de vroege ochtenduren, omdat naar verwachting op deze locatie en op dit tijdstip nauwelijks mensen aanwezig zijn

die kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers. De omstandigheid dat verzoeker met zijn betoging aandacht van de media kan krijgen, doet hieraan niet af.

De voorzieningenrechter overweegt verder dat een dergelijke vergaande beperking van het recht op betoging in beginsel geen rechtvaardiging kan vinden in de overweging dat mogelijke onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Dit beginsel kan slechts uitzondering leiden indien er een bestuurlijke overmachtsituatie dreigt te ontstaan. Een andersluidende opvatting zou de uitoefening van dit grondrecht te veel ondermijnen. Van een situatie van bestuurlijke overmacht is hier geen sprake, zoals verweerder ter zitting ook heeft aangegeven. De voorzieningenrechter merkt verder nog op dat op de overheid - in beginsel - de plicht rust om maatregelen te nemen om een vreedzame betoging te beschermen tegen verstoringen door derden.

Gelet op het bovenstaande zal de voorzieningenrechter het verzoek toewijzen en de hieronder te noemen voorschriften die betrekking hebben op de locatie aan de Schaapdijk en het tijdstip van de betoging schorsen. Dit betekent dat de door verzoeker aangekondigde betoging zal kunnen plaatsvinden op de door hem aangegeven route en tijd. De voorzieningenrechter gaat er daarbij vanuit dat verzoeker, zoals hij ter zitting heeft aangegeven, geen gebruik zal maken van de Amsterdamseweg en dat de betoging zal plaatsvinden van 13.00 tot 15.30 uur. De voorzieningenrechter gaat er eveneens vanuit dat de deelnemers aan de betoging geen gebruik zullen maken van het openbaar vervoer, zoals verzoeker ter zitting heeft aangegeven.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter,

wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe;

schorst de voorschriften en beperkingen 1, 2, 6, 7, 8, 12 en 13 van het besluit van 9 mei 2005.

bepaalt dat verweerder aan verzoeker het griffierecht ad € 138 vergoedt en wijst de Gemeente Arnhem aan als de rechtspersoon die dit bedrag moet vergoeden.

Annotatie

1. De burgemeester van Arnhem onderwerpt een voorgenomen controversiële betoging vanwege een aangekondigde tegendemonstratie aan vergaande voorschriften en beperkingen: de demonstratie wordt verbannen naar een afgelegen plaats en de tijd wordt veranderd in een vanuit publicitair oogpunt ongunstig tijdstip, namelijk de vroege ochtenduren. De demonstranten leggen zich daar niet bij neer en beginnen een voorlopige voorzieningenprocedure. De vragen waarvoor de rechter zich gesteld ziet, zijn of de keuze van plaats en tijd een intrinsiek onderdeel vormt van het recht op betogen en wanneer dat het geval is onder welke omstandigheden de burgemeester gerechtigd is hieraan beperkingen te stellen.

2. Veel van de jurisprudentie over het recht op betogen heeft betrekking op wat wel is gaan heten de hostile audience problematiek. Het steeds terugkerende dilemma hierbij is of en hoeverre de burgemeester verplicht is bescherming te bieden aan manifestaties die vanwege hun extreme en provocerende denkbeelden heftige reacties uitlokken. De rechtspraak is wat dit aangaat duidelijk. De aankondiging van een tegendemonstratie met als mogelijk gevolg ernstige wanordelijkheden, kan en mag voor de burgemeester geen reden zijn de controversiële manifestatie op die grond te

verbieden. Hij zal eerst moeten onderzoeken of het mogelijk is de demonstraties ordelijk te laten verlopen door adequate bescherming te bieden aan beide groeperingen. Een verbod is pas dan toelaatbaar indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat er onvoldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te garanderen.

3. Stelde de rechter in de jaren tachtig weinig eisen aan deze inspanningsverplichting van de burgemeester en kon het bewijs van een bestuurlijke overmachtsituatie eenvoudig worden geleverd (A.E. Schilder, "dan demonstreren ze maar niet; demonstratieverbod tegen extreem-rechts: de openbare orde als smoesje?", NJB 1995, p. 950 e.v.), sinds 2001 ligt dat anders. In dat jaar schorste de Maastrichtse voorzieningenrechter een verbod om te demonstreren, omdat hij zich niet aan de indruk kan onttrekken dat de burgemeester "zich niet bovenmatig heeft ingespannen om een vreedzaam verloop van de betoging mogelijk te maken" (Vzngr. Rb. Maastricht 22 maart 2001, JB 2001/104 (m.nt. R.J.N.S.)). De Rotterdamse rechter ging in 2004 een stap verder door te overwegen dat het niet zo zou kunnen zijn dat de inspanningen van de burgemeester bij de uitoefening van een grondrecht minder groot zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd van één van de plaatselijke voetbalclubs (Vzngr. Rotterdam 24 januari 2002, LJN-nr. AD8502). De voorzieningenrechter in Zutphen tenslotte legde de lat hoog door harde eisen te stellen aan het bewijs van het niet kunnen handhaven van de openbare orde (Vzngr. Rb. Zutphen, 16 mei 2002, AB, 2002, 301 (m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder); zie ook A.J.Th. Woltjer, "De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd", *Ars Aequi* 2002, p. 385 e.v.). Kortom, van de burgemeester wordt tegenwoordig (terecht) het nodige verwacht wanneer de uitoefening van het recht van betoging in de verdrukking lijkt te komen door anders denkkenden.

4. De burgemeester van Arnhem meende wellicht met de "verbanning" van de omstreden manifestatie de strenge eisen in de rechtspraak voor een verbod te kunnen omzeilen. De voorzieningenrechter beslist echter dat die vlieger niet opgaat: vergaande beperkende voorschriften kunnen evenmin als een verbod een rechtvaardiging vinden in de vrees dat onwettige gedragingen van derden tegen demonstranten verstoring van de openbare orde tot gevolg zullen hebben. Evenzeer als bij een verbod geldt dat uitsluitend een redelijkerwijs voorzienbare bestuurlijke overmachtsituatie vergaande beperkende maatregelen kan legitimeren. Dat is in overeenstemming met het gedachtegoed van de grondwetgever waarin de vrijheid van keuze voor plaats en tijd een wezenlijk onderdeel vormt van het recht tot betoging en dat beperkingen van deze keuzevrijheid steeds moeten worden beoordeeld in het licht van de betekenis van dit recht.

5. Betekent dit nu dat in het geval van een bestuurlijke overmachtsituatie aan de burgemeester de vrijheid wordt gelaten te kiezen tussen vergaande voorschriften en beperkingen met betrekking tot plek en tijd van demonstreren dan wel een algeheel verbod? Dat lijkt ons niet het geval, het verbod moet gezien worden als ultimum remedium.

6. Het honoreren van een verzoek tot toewijzing van de door betogers gewenste locatie en tijd is niet van risico ontbloot. De rechter kan een taxatiefout maken met als gevolg het uit de hand lopen van demonstraties waardoor schade aan goederen ontstaat of mogelijk zelfs slachtoffers vallen. In dit geval was daar gelukkig geen sprake van. Beide betogingen konden - dankzij de aanwezigheid van voldoende politie - vreedzaam verlopen.

J.G. Brouwer/A.E. Schilder